

"Berlin inklusiv" Berliner Maßnahmenplan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der UN- Behindertenrechtskonvention (Drucksache 18/3353)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention. (2021). *"Berlin inklusiv" Berliner Maßnahmenplan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Drucksache 18/3353)*. (Stellungnahme / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73303-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

**„Berlin Inklusiv“ Berliner Maßnahmen-
plan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der
UN-Behindertenrechtskonvention
(Drucksache 18/3353)**

April 2021

1 Vorbemerkungen

1.1 Hintergrund: Mandat und Stellung der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention in Berlin

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte – DIMRG). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen mit A-Status akkreditiert. Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist gesetzlich zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, Konvention) beauftragt und hat hierfür die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention eingerichtet. Diese hat den gemäß Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK definierten Auftrag, die Umsetzung der seit März 2009 verbindlichen Konvention in Deutschland zu befördern und deren Einhaltung in Bund und Ländern zu überwachen (§ 1 Absatz 2 DIMRG).

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention ist seit Oktober 2012 im Rahmen des zuwendungsfinanzierten Projektes „Monitoring-Stelle Berlin“ vom Land Berlin mit der Begleitung der Umsetzung der UN-BRK in Berlin beauftragt. Im Erstellungsprozess des nun veröffentlichten Maßnahmenplans „Berlin inklusiv“ war die Monitoring-Stelle beratend tätig. Ziel war es, die Beachtung der menschenrechtlichen Anforderungen an einen Aktionsplan im Erstellungsprozess fortlaufend sicherzustellen. Die Entscheidung ob und inwieweit die Empfehlungen der Monitoring-Stelle Eingang in den Plan gefunden haben, lag bei den einzelnen Senatsverwaltungen des Landes Berlin.

1.2 Allgemeine Bemerkungen

Am 20. Januar 2021 wurde der „Berliner Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-BRK 2020-2025“ vom Berliner Senat beschlossen und danach dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme vorgelegt.¹ Damit gibt es in Berlin zum ersten Mal einen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Der Plan stellt in 13 Handlungsfeldern (darunter etwa „Arbeit und Beschäftigung“ und „Mobilität“) Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin vor. Mit den Behindertenpolitischen Leitlinien von 2011² und ihren Konkretisierungen von 2015 war die Berliner Landesregierung zwar früh bemüht, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in ihrer Arbeit mitzudenken, viele aus der UN-BRK entstammenden Vorgaben konnten damit jedoch nicht umgesetzt werden. Den Leitlinien fehlten eine enge Anknüpfung an die Rechte der Konvention, eine an empirischen Daten orientierte Sachstandsbestimmung und konkrete politische Maßnahmen mit klaren Zeit- und Finanzierungsangaben. Die Monitoring-Stelle UN-BRK begrüßt daher, dass

¹ Berliner Senatskanzlei (2021): Berliner Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Pressemitteilung vom 20.01.2021.

Abgeordnetenhaus Berlin (2021) Berliner Maßnahmenplan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Vorlage, Drucksache 18/3353.

² Abgeordnetenhaus Berlin (2011) Umsetzung der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Mitteilung, Drucksache 16/4265.

mit dem Aktionsplan nun ein strategisches Handlungsprogramm der Landesregierung zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen vorliegt, das entsprechende Maßnahmen aller Senatsverwaltungen bündelt.

Ein strategisches Handlungsprogramm, wie es ein Aktions- oder Maßnahmenplan darstellt, bietet derzeit einen alternativlosen Politikansatz zur Erreichung der gleichberechtigten und barrierefreien Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft. Die UN-BRK ist seit 2009 für Deutschland völkerrechtlich verbindlich. Die Konvention zielt auf die Förderung, den Schutz und die Gewährleistung des vollen und gleichberechtigten Genusses aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ab (Artikel 1 UN-BRK). Alle Ebenen eines Vertragsstaates der UN-BRK sind dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechte der Konvention zu achten, zu schützen und deren Umsetzung zu gewährleisten (Artikel 4 Absatz 5 UN-BRK). Finanzierungsvorbehalte sind dabei nicht zulässig. In seinen „Abschließenden Bemerkungen“ (Ziffer 8b) über den ersten Staatenbericht Deutschlands (2015) empfiehlt der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen die Aufstellung von menschenrechtsbasierten Aktions- oder Maßnahmenplänen³ in Bund, Ländern und Kommunen, mit klaren Zielsetzungen und Indikatoren, die deren Erreichung überprüfbar machen. Aktionspläne sind Ausdruck einer politischen Prioritätensetzung für gesellschaftliche Inklusion. Denn die Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ist eine politische Querschnittsaufgabe, die eine Vielzahl von Lebensbereichen und damit politische Ressorts betrifft.⁴

Diese Stellungnahme zielt darauf ab, den Berliner Aktionsplan kritisch zu würdigen. Eine umfassende inhaltliche Bewertung der Maßnahmen kann dabei nicht vorgenommen werden. Auf ausgewählte Bereiche geht die Stellungnahme exemplarisch ein.

³ Während die Monitoring-Stelle mit dem Begriff „Aktionsplan“ arbeitet, verwendet das Land Berlin die Bezeichnung „Maßnahmenplan“. Zur Vereinfachung verwendet diese Stellungnahme durchgängig in erster Linie den Begriff Aktionsplan.

⁴ Siehe auch Aichele, Valentin / Litschke, Peter / Striek, Judith / Vief, Niels (2020): Zukunftspotenzial entfalten. Die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

2 Bewertung des Aktionsplans „Berlin inklusiv“

2.1 Allgemeines

Der Aktionsplan „Berlin inklusiv“ ist ein Schritt in Richtung einer modernen, behindertenpolitischen Planung, die sich nicht mehr einzig als Aufzählung von Verwaltungsakten versteht, die Menschen mit Behinderungen betreffen, sondern versucht, Menschen mit Behinderungen durch zielgerichtete Maßnahmen in ihren konkreten Lebenslagen Inklusion und Selbstbestimmung im Sinne der UN-BRK zu ermöglichen. Die einleitenden Worte des Regierenden Bürgermeisters, der Senatorin für Integration, Arbeit und Soziales und der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung bringen den Willen zum Ausdruck, den behindertenpolitischen Paradigmenwechsel, eingeleitet durch die Verabschiedung der UN-BRK – weg von einer Politik der fremdbestimmten Fürsorge, hin zu einer Politik der Selbstbestimmung und der Inklusion – auch in Berlin zu vollziehen.

Der Aktionsplan sollte auch in barrierefreien Formaten veröffentlicht und damit Menschen mit unterschiedlichen Arten von Beeinträchtigungen zugänglich gemacht werden. Es ist lobenswert zu erwähnen, dass die Landesregierung den Maßnahmenplan momentan in Leichte Sprache übersetzen lässt. Darüber hinaus wäre eine Übersetzung in Deutsche Gebärdensprache empfehlenswert. Damit käme die Landesregierung den Anforderungen an den barrierefreien Zugang zu Informationen für Menschen mit Behinderungen nach (vgl. Art. 9 und 21 UN-BRK).

2.2 Die UN-BRK im Berliner Aktionsplan

Mit dem Aktionsplan strebt die Landesregierung eine umfassende Umsetzung der UN-BRK an und bekennt sich einleitend zu einer menschenrechtsorientierten Behindertenpolitik. Tatsächlich sind Sprache und Ausrichtung in der Gesamtschau menschenrechtlich orientiert und modern, wenngleich festgestellt werden muss, dass einzelnen Passagen des Aktionsplans weiterhin ein medizinisches Verständnis von Behinderung zugrunde liegt.

Die 13 Handlungsfelder⁵, in die der Aktionsplan unterteilt ist, bilden die unterschiedlichen Rechtsbereiche der UN-BRK übersichtlich ab. Positiv hervorzuheben ist, dass die Handlungsfelder in Teilbereiche untergliedert sind, in denen eine eigene Rückbindung an die UN-BRK stattfindet. In der Maßnahmentabelle ist eindeutig nachzuvollziehen, auf welche Artikel sich die Maßnahmen jeweils beziehen, das heißt zur Umsetzung welcher Rechte der UN-BRK sie dienen sollen.

Es sind allerdings Defizite bei der zielgenauen Erfassung des Auftrags der Konvention festzustellen. Idealtypisch sollte ein Aktionsplan die Ziele des jeweiligen Handlungsfeldes aus der UN-BRK ableiten. Es sollte also eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Inhalten der Konvention stattfinden, aus der sich erschließt, wie die

⁵ „Bildung“, „Jugend und Familie“, „Arbeit und Beschäftigung“, „Wirtschaft“, „Mobilität“, „Sport und Freizeit“, „Politische Partizipation und Teilhabe“, „Kultur und Freizeit“, „Wohnen und Sozialraum“, „Rehabilitation und Teilhabe“, „Gesundheit, Pflege und Gleichstellung“, „Gesundheit und Gesundheitsversorgung“, „Justiz“, „Verbraucherschutz und Antidiskriminierung“, „Wissenschaft, Forschung und Rundfunk“.

Landesregierung diese auffasst und welcher Zustand angestrebt wird. Daran anschließend sollte eine Präsentation empirischer Daten stattfinden, die eine Einschätzung des Ist-Zustands im Hinblick auf diese Ziele erlauben. Auf diese Grundlage sollten wiederum zielgenaue Maßnahmen folgen, die die erstrebten Verbesserungen versprechen.

Leider setzt sich der Aktionsplan zu oberflächlich mit den Inhalten der Konvention und den an sie anknüpfenden internationalen Rechtsquellen auseinander. Dies beinhaltet insbesondere die Nichtbeachtung der Abschließenden Bemerkungen⁶ zur deutschen Staatenprüfung von 2015 und Allgemeinen Bemerkungen⁷ des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Laut Einleitung bildeten die Abschließenden Bemerkungen eine der Grundlagen bei der Erstellung des Plans, in den Handlungsfeldern fehlen sie allerdings. Es wäre wichtig zu erfahren, wie die Landesregierung die daraus erwachsenen konkreteren Handlungsaufträge zur Umsetzung der UN-BRK bewertet und inwiefern sie in die Maßnahmenplanung eingeflossen sind. Zur UN-BRK gegenläufige Positionen der Landesregierung, wie beispielsweise die Vereinbarkeit des Werkstattsystems mit einem inklusiven Arbeitsmarkt, werden durch die fehlende Auseinandersetzung mit den Abschließenden Bemerkungen schwer nachvollziehbar.⁸

Es fällt an mehreren Stellen auf, dass die sich aus der Konvention ergebenden Verpflichtungen nur oberflächlich Eingang in den Plan erhalten haben, während der Plan den Kernanliegen der UN-BRK ausweicht. Dies ist insbesondere auch in Bereichen der Fall, in denen der UN-Ausschuss Deutschland unmissverständlich auf menschenrechtliche Problemlagen hingewiesen und weitreichende Veränderungen angemahnt hat. In der Einleitung des Aktionsplans verschreibt sich die Landesregierung dem Ziel, „Sondersysteme soweit möglich abzuschaffen und anstelle eines Fürsorgeprinzips auf die Förderung und Gewährleistung des Rechts auf Selbstbestimmung und Autonomie zu bauen“. In der Gesamtschau des Plans wird deutlich, dass dieses Ziel nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt wird. Es sind keine Maßnahmen zu erkennen, die den 2015 vom UN-Fachausschuss angemahnten Rückbau des segregierten Schulsystems vorantreiben.⁹ Das Ziel, dass 2025 75% der Schüler_innen mit „sonderpädagogischem Förderbedarf“ Regelschulen besuchen, stellt im Gegenteil eine starke Abflachung des Trends aus den Jahren davor dar (48,6% im Jahr 2012 und 70% im Jahr 2018.)¹⁰ Auch zur schrittweisen Abschaffung des Werkstattsystems¹¹ sind keine Maßnahmen enthalten, die darüber hinausgehen individuelle Unterstützung beim Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt anzubieten. Der Aktionsplan enthält keine Maßnahmen, die den strukturierten Abbau des Werkstattsystems vorbereiten. Im

⁶ Alle vier bis fünf Jahre legen die Vertragsstaaten der UN-BRK dem UN-Fachausschuss einen Staatenbericht zum Stand der Umsetzung vor. Dieser prüft die Berichte und fasst in seinen „Abschließenden Bemerkungen“ die Fortschritte und Mängel bei der Umsetzung der UN-BRK im jeweiligen Vertragsstaat zusammen und spricht Empfehlungen zu einer besseren Umsetzung aus. Die Empfehlungen gelten als richtungsweisende Hilfestellungen an die Vertragsstaaten, insbesondere vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Verbindlichkeit der UN-BRK.

⁷ Die „Allgemeinen Bemerkungen“ werden vom UN-Fachausschuss zu einzelnen Artikeln der UN-BRK vorgelegt. Sie sind maßgebende Auslegungen eines spezifischen Artikels der Konvention, gelten als Richtschnur für dessen Umsetzung und geben konkrete Beispiele, um Art und Umfang der zugrundeliegenden menschenrechtlichen Verpflichtungen zu verdeutlichen. Bisher sind sieben „Allgemeine Bemerkungen“ erschienen.

⁸ Siehe dazu exemplarisch den Teilbereich 2.3.1. „Ausbildung und Berufliche Bildung“, S.31.

⁹ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1. Ziffer 46 b.

¹⁰ Siehe Maßnahmenplan Teilbereich 2.1.1.

¹¹ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1.

Bereich Wohnen ermittelte der Wohnraumbedarfsbericht 2019, dass aktuell rund 106000 „weitgehend barrierefreie“ Wohnungen in Berlin fehlen.¹² Bei den drei unter 2.9.1 und 2.9.2. („Privater Wohnungsbau“ und „Wohnraumförderung“) aufgeführten Maßnahmen handelt es sich aber lediglich um Weiterführungen und Verstetigungen bereits laufender Vorhaben, ohne tatsächlich neue Akzente oder konkrete Zielsetzungen zur Schließung dieser Lücke. Die Verfügbarkeit barrierefreien Wohnraums ist eine Grundbedingung für den Genuss des Rechts auf ein Selbstbestimmtes Leben und die Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19 UN-BRK). Substanzielle Verbesserungen verspricht der Plan in dieser Hinsicht nicht. Um dem Kern der UN-BRK zu entsprechen, müsste die Landesregierung hier deutlich weitreichendere Maßnahmen ergreifen.

Der Aktionsplan zeigt auch im Bereich der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen deutliche Lücken in der zielsicheren Erfassung des Auftrags der Konvention. Artikel 29 UN-BRK stellt klar, dass Menschen mit Behinderungen das Recht haben, ihre politischen Rechte gleichberechtigt mit anderen zu genießen. Die UN-BRK räumt Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen außerdem eine zentrale Stellung in der Umsetzung der Konvention ein. Sie sind als Expert_innen bei allen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, eng zu beteiligen und aktiv einzubeziehen (Art. 4 Abs. 3, UN-BRK). Die besondere Relevanz der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der Umsetzung der UN-BRK wurde durch die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7 des UN-Fachausschusses 2018 erneut bekräftigt.¹³ In der Betrachtung des Handlungsfelds „Politische Partizipation und Teilhabe“ fällt jedoch auf, dass lediglich der Teilbereich „Inklusive Wahlen“ unstrittig diesem Handlungsfeld zuzuordnen ist, während die anderen dort thematisierten Teilbereiche und Maßnahmen die politische Partizipation behinderter Menschen nur am Rande betreffen. Die Berliner Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen bringen gegenüber der Monitoring-Stelle regelmäßig ihre Unzufriedenheit mit den aktuellen Partizipationsmöglichkeiten in den Belangen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, zum Ausdruck. Es ist nicht nachvollziehbar, dass gravierende Probleme in der politischen Partizipation nicht auch außerhalb der Einleitung stärker aufgegriffen wurden.

Im Teilbereich „Inklusive Wahlen“ wird auf die unzureichenden Informationen zur Barrierefreiheit von Wahllokalen hingewiesen, und die Barrierefreiheit von Wahllokalen für alle Beeinträchtigungsarten als Ziel benannt. Es fehlen jedoch konkrete Maßnahmen, die die flächendeckende Barrierefreiheit aller Wahllokale für Menschen aller Beeinträchtigungsarten sicherstellen. Die Landesregierung verengt außerdem den betreffenden Artikel 29 UN-BRK auf das Recht auf aktive Teilhabe an Wahlen und Volksentscheiden. Maßnahmen zur Förderung des passiven Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen – das Recht gewählt zu werden – sind nicht enthalten. Außerdem bleibt der zweite Teil (b) des Artikels 29, der die Begünstigung (i) der Teilhabe in nicht-staatlichen Organisationen und Vereinigungen und (ii) die Bildung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen enthält, im Aktionsplan außer Acht. Eine stärkere rechtliche und finanzielle Absicherung der Interessenvertretungen von Menschen mit

¹² Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (2019): Wohnraumbedarfsbericht 2019, S.14.

¹³ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 7 (2018) über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen einschließlich Kindern mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens. UN Doc. CRPD/C/GC/7.

Behinderungen wird von den Organisationen von Menschen mit Behinderung jedoch immer wieder als Bedingung für gelingende Partizipation angemahnt. Auch in diesem Handlungsfeld verspricht der Aktionsplan für die nächsten fünf Jahre keine substantiellen Verbesserungen der Menschenrechtslage für Menschen mit Behinderungen.

Es ist unterschiedlich gut gelungen, die Querschnittsthemen Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung (Artikel 5), Frauen mit Behinderungen (Artikel 6), Kinder mit Behinderungen (Artikel 7), Bewusstseinsbildung (Artikel 8) und Zugänglichkeit (Artikel 9) im Plan aufzugreifen. Insbesondere Maßnahmen, die die Problemlagen bei Frauen und Kinder mit Behinderungen aufgreifen sind nicht ausreichend im Querschnitt präsent. Auch adressiert der Plan Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen zu wenig. Bei diesen handelt es sich um diejenigen der Gesellschaft, die einem hohen Risiko ausgesetzt sind, benachteiligt oder marginalisiert zu werden oder ihre Rechte nicht genießen können. Menschen mit Mehrfachbeeinträchtigungen, Menschen mit Behinderungen, die in (geschlossenen) Einrichtungen leben, die arm sind, die wohnungslos sind sowie behinderte Menschen mit Migrationsgeschichte befinden sich erfahrungsgemäß häufiger als andere in vulnerablen Lebenslagen. Der Berliner Aktionsplan spricht Menschen mit Mehrfachbehinderungen und Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen nur sehr vereinzelt an, wohnungslose Menschen mit Behinderungen oder arme Menschen mit Behinderungen dagegen überhaupt nicht. Behinderte Menschen mit Migrationsgeschichte kommen im Aktionsplan fast ausschließlich als Geflüchtete vor. Personen ohne eine unmittelbare Fluchtgeschichte werden dagegen kaum adressiert. Der nächste Aktionsplan sollte die genannten Personengruppen stärker in den Fokus nehmen.

Die Monitoring-Stelle empfiehlt:

- bei zukünftigen Aktionsplänen alle Maßnahmen aus dem Anspruch der UN-Behindertenrechtskonvention herzuleiten und klar zu formulieren, welchen Beitrag die Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Konvention leisten sollen;
- bei der Formulierung von Maßnahmen stärker auf die Kernaussagen der Artikel der UN-BRK abzielen;
- bei der zukünftigen Maßnahmenplanung die Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland („Abschließende Bemerkungen“) zu berücksichtigen;
- die Öffnungsklausel des Aktionsplans zu nutzen, um Maßnahmen aufzunehmen, die den strukturierten Abbau der Sondersysteme vorbereiten.

2.3 Datengrundlage der Maßnahmenplanung und Verknüpfung mit dem Teilhabebericht

Aktionspläne sollten auf Grundlage empirischer Daten zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen Maßnahmen zur Verbesserung vorschlagen.¹⁴ In den wenigsten Feldern arbeitet der Aktionsplan allerdings tatsächlich mit empirischen Daten. Bei der Durchsicht des Aktionsplans fallen viele Lücken und Dunkelfelder auf, an denen grundlegendste Informationen zum Umsetzungsstand der Rechte von Menschen mit Behinderungen fehlen. Problematisch ist zudem, dass Daten, wo sie vorliegen, in der Regel lediglich aus einer Leistungsperspektive die Seite der staatlichen Angebote wiedergeben, während Daten zu den Bedarfen, den Lebens- und Problemlagen der Adressat_innen sowie dem aktuellen Umsetzungsstand der UN-BRK selten sind.

Es ist sehr zu loben, dass der Bericht den Datenmangel in Bezug auf eine Messung der Umsetzung der UN-BRK an mehreren Stellen auch benennt und teilweise Maßnahmen zu ihrer Schließung enthält. Es muss aber festgestellt werden, dass gerade in den Bereichen mit teils gravierenden Lücken zu wenig unternommen wird. So hatte die Monitoring-Stelle auf das Fehlen von Daten zum barrierefreien Wohnraum bereits 2016 in ihrem Bericht „Wohnen und Leben in der Gemeinschaft: Ein unerfüllter Auftrag der UN-Behindertenrechtskonvention in Berlin?“ ausführlich hingewiesen, Ansatzpunkte für eine Erfassung aufgezeigt und im Beratungsprozess darauf hingewirkt, die Schließung dieser Lücke in den Aktionsplan aufzunehmen.¹⁵ Eine entsprechende Darstellung im Handlungsfeld 9 ist bedauerlicherweise nicht erfolgt. Der Plan beschränkt sich auf die Sammlung von Daten bei Bau- und Genehmigungsverfahren, während Bedarfslagen und Bestand weiter unklar bleiben.¹⁶ Eine zielgerichtete Wohnungspolitik ist auf dieser Grundlage nicht möglich. Berlin ist nicht nur in diesem Bereich von einer ausreichenden Datenbasis von menschenrechtlich orientierten Daten noch weit entfernt. Hier besteht dringender Nachholbedarf.

Berlin hat nicht nur einen neuen Aktionsplan, sondern steht auch kurz vor der Veröffentlichung seines ersten Teilhabeberichtes. Teilhabeberichte haben zum Ziel, den Umsetzungsstand der UN-BRK auf Grundlage empirischer Daten umfassend zu beschreiben, um im Anschluss daran eine zielgenaue Planung von Schritten zur Umsetzung der UN-BRK zu ermöglichen. Die Monitoring-Stelle begrüßt die Entscheidung zu der vollumfänglichen Etablierung dieser beiden wichtigen Instrumente zur Umsetzung der UN-BRK.

In Zukunft sollten politische Konzepte zur Umsetzung der UN-BRK immer auf Basis aktueller Erkenntnisse zu den Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen in Berlin ausgearbeitet werden. Eine enge Verzahnung zwischen Teilhabeberichterstattung und Aktionsplan ist hier nicht nur zeitlich logisch, sondern auch in der Sache der

¹⁴ DIMR (2019) Menschenrechtliche Aktions- und Maßnahmenpläne - Handreichung für Anwender_innen aus Verwaltung und Zivilgesellschaft. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin. S.4.

¹⁵ DIMR (2016): Wohnen und Leben in der Gemeinschaft: Ein unerfüllter Auftrag der UN-Behindertenrechtskonvention in Berlin? Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin. S.27 ff. Siehe diesbezüglich auch den Wohnraumbericht 2019 der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, der in Ermangelung Berliner Daten mit bundesweit erhobenen Durchschnittswerten von 2010 arbeitet.

¹⁶ Siehe diesbezüglich auch den Wohnraumbedarfsbericht 2019 der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, der in Ermangelung Berliner Daten mit bundesweit erhobenen Durchschnittswerten von 2010 arbeitet.

richtige Schritt. Der Teilhabebericht sollte die Grundlage für eine umfassende Bewertung des Ist-Zustands der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in Berlin sein und müsste daher vor dem Aktionsplan erscheinen. Auf seiner Grundlage wäre es anschließend möglich, bestehende Defizite in der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch Maßnahmen eines neuen Aktionsplans bedarfsorientiert zu bearbeiten, um zum angestrebten Soll-Zustand - die vollständige Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen - zu gelangen.

Die Monitoring-Stelle empfiehlt:

- zukünftige Aktionspläne auf der Grundlage empirischer Daten zum Stand der Umsetzung der UN-BRK in Berlin zu erstellen;
- die Datenerhebung zum Umsetzungsstand der Rechte von Menschen mit Behinderungen in Berlin voranzutreiben und Datenlücken zügig zu schließen;
- in Zukunft die Reihenfolge der Instrumente Teilhabebericht und Aktionsplan so zu gestalten, dass der Teilhabebericht zuerst vorliegt, damit auf Grundlage dort aufgezeigten Bedarfe ein zielgenauer Aktionsplan entwickelt werden kann;
- ausreichend Haushaltsmittel für die zukünftige Teilhabeberichterstattung zur Verfügung zu stellen, um die Berichte durch externe Dienstleister unter Einbeziehung aller verfügbaren Datenquellen erstellen zu lassen.

2.4 Aufbau des Aktionsplans und Sortierung der Maßnahmen

Während die Auswahl der Handlungsfelder positiv zu bewerten ist, folgt der Aktionsplan in der Umsetzung zu sehr dem Zuschnitt der jeweiligen Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung, anstatt den durch die Konvention umrissenen Geltungsbereichen. So verwundert es beispielsweise, dass die Maßnahmen zur Umsetzung der Rechte von Eltern mit Behinderungen nicht dem Handlungsfeld „Jugend und Familie“ zugeordnet sind, sondern dem Teilbereich „Eingliederungshilfe“ des Handlungsfelds „Rehabilitation und Teilhabe“. Des Weiteren gibt es innerhalb der Handlungsfelder thematische Dopplungen (Gewaltschutz), sodass ein Auffinden von Maßnahmen für Außenstehende nicht immer logisch nachvollziehbar ist. Eine engere Orientierung an den Themenzuschnitten der UN-BRK ist empfehlenswert, da diese die Orientierung im Plan erleichtert. Es besteht die Gefahr, dass Leser_innen in der vorliegenden Form Schwierigkeiten haben, die für sie relevanten Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK zu finden.

Quer durch die Handlungsfelder fällt positiv auf, dass Bemühungen unternommen werden, die Berliner Verwaltung für Mitarbeiter_innen und Außenstehende barrierefreier zu gestalten. Das betrifft Punkte wie die bauliche und digitale Barrierefreiheit oder die vermehrte Schaffung von Informationsmöglichkeiten und Angeboten in Leichter Sprache oder Deutscher Gebärdensprache. Die Teilbereiche „Zugang zu Recht und Justiz“ (2.12.3.) und „Zugang zu Information und Kommunikation“ (2.7.2.) stehen hier sinnbildlich für eine Reihe von Teilbereichen, in denen die Zugänglichkeit der Verwaltung verbessert wird. Auch die Ansätze der verschiedenen Senatsverwaltungen, barrierefreie Arbeitgeber_innen zu werden, zeigen, dass das Thema in der Verwaltung

angekommen ist und breit bearbeitet wird. Gleichzeitig gehen die Maßnahmen in einigen Handlungsfeldern kaum über den unmittelbaren Verwaltungsbetrieb hinaus. Hinsichtlich einer guten Transparenz für Mitarbeitende mit Behinderungen und zum leichteren Transfer von Best Practice-Beispielen innerhalb der Verwaltung wäre es empfehlenswert, entsprechende Maßnahmen gemäß ihrer Sachlogik gemeinsam aufzuführen. Damit würde es erleichtert, in den Handlungsfeldern noch stärker auf die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen im jeweiligen Feld abzuheben, ohne lediglich die zu diesem Bereich arbeitenden Verwaltungsstrukturen zu behandeln.

Die an jeden Teilbereich eines Handlungsfelds angeschlossene Maßnahmentabelle ermöglicht die Darstellung von SMART¹⁷ formulierten Maßnahmen und erlaubt prinzipiell eine einheitliche und konkrete Formulierung, Transparenz und Überprüfbarkeit. Soweit diese konsequent angewendet wurde, werden aus ihr die Zuständigkeiten der Verwaltungen, die Beteiligung weiterer Akteure, Laufzeiten, Zielbeschreibungen und Finanzierung der Maßnahmen ersichtlich. Die Umsetzung ist hier zwischen und innerhalb der Handlungsfelder je nach Teilbereich höchst unterschiedlich gut gelungen. Exemplarisch für eine sachgemäße Verwendung der Tabelle mit aussagekräftigen Zielen, Terminierung und Finanzierung stehen die Tabellen des Handlungsfeldes „Kultur und Freizeit“ und der Teilbereich „Geflüchtete Menschen

mit Behinderungen“ (2.10.5). In den meisten Handlungsfeldern besteht hingegen weiterhin deutlicher Verbesserungsbedarf bei den nicht eingegrenzten Zeiträumen¹⁸ sowie der nicht immer gesicherten Finanzierung¹⁹. Auch hätte eine stärkere Nutzung von Zwischenzielen die Transparenz der Umsetzung und die Nutzbarkeit des Plans für die Verwaltung erhöht.

Die Monitoring-Stelle empfiehlt:

- die Darstellung der Maßnahmen im nächsten Aktionsplan stärker an den Artikeln der UN-BRK statt an Verwaltungszuständigkeiten auszurichten;
- zu prüfen, inwieweit bei zukünftigen Aktionsplänen eine Veränderung der Gliederung zur Vermeidung von thematischen Dopplungen in den verschiedenen Handlungsfeldern sinnvoll ist;
- bei zukünftigen Aktionsplänen Ziele durchweg SMART zu formulieren.²⁰
- die zahlreichen Ideen für barrierefreie Verwaltungsabläufe der verschiedenen Senatsverwaltungen bereits vor der Erstellung eines nächsten Plans zu sammeln und im Sinne eines Disability Mainstreamings flächendeckend zu übernehmen.

¹⁷

S	<i>specific</i>	spezifisch	= eindeutige Zieldefinition
M	<i>measurable</i>	messbar	= messbares Ziel
A	<i>achievable</i>	erreichbar	= erreichbares und akzeptables Ziel
R	<i>reasonable</i>	realistisch	= mögliches und in der Laufzeit realisierbares Ziel
T	<i>time-bound</i>	terminiert	= Ziel mit einem fixen Datum (bestenfalls Beginn und Ende)

¹⁸ Formulierungen wie „laufend“, „2020-2025“ oder keine Angaben. Keine durchgehende Terminierung von Zwischenzielen.

¹⁹ Formulierungen wie „Im Rahmen verfügbarer Ressourcen“ oder keine Angaben.

²⁰ Zu „SMART“ siehe Fußnote 17.

2.5 Partizipation im Entstehungsprozess, Umsetzungsbegleitung und Evaluation

Menschen mit Behinderungen wurden an der Erstellung des Plans durch die verschiedenen Senatsverwaltungen beteiligt. Dies geschah in der Regel über die jeweiligen Arbeitsgemeinschaften Menschen mit Behinderungen, die es mittlerweile in allen Verwaltungen gibt. Die Monitoring-Stelle nimmt wahr, dass die Qualität der Einbeziehung der Menschen mit Behinderungen zwischen den verschiedenen Senatsverwaltungen stark variierte. In einzelnen AGs wurde im Vorhinein über alle Maßnahmen beraten und die Mitglieder hatten die Möglichkeit, über die AG eigene Maßnahmenvorschläge einzubringen. Im Falle der Nicht-Übernahme von Maßnahmen in den Plan wurde dies unter Angaben von Gründen transparent gemacht. In anderen Fällen war es für die Selbstvertreter_innen teilweise nicht nachvollziehbar, wie die Maßnahmen Eingang in den Plan gefunden haben. Die Monitoring-Stelle bedauert es, dass es an vielen Stellen versäumt wurde, bei der Entwicklung dieses entscheidenden behindertenpolitischen Instruments die Ideen und Einschätzungen von Menschen mit Behinderungen angemessen einfließen zu lassen. Im Sinne einer sinnhaften Beteiligung von Menschen mit Behinderungen sollte Berlin für die Zukunft Prozesse entwickeln, die eine transparente Beteiligung von Menschen mit Behinderungen flächendeckend sicherstellen.

2.5.1 Umsetzungsbegleitung

Nach Erstellung und Inkrafttreten eines Aktionsplanes sollten Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen die Umsetzung des Plans begleiten, so sieht es Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK vor. Der Aktionsplan nennt die Zivilgesellschaft als Akteur in der Umsetzungsbegleitung. Genauere Informationen, in welcher Art und Weise über die AGs Menschen mit Behinderungen und den Landesbeirat konkret in die Umsetzungssteuerung des Aktionsplans eingebunden werden sollen, fehlen allerdings. Es besteht die Gefahr, dass der Grad der Beteiligung ähnlich wie im Erstellungsprozess stark mit der jeweiligen Kultur im Haus variiert. Ein standardisiertes Verfahren zur regelmäßigen Beschäftigung mit dem Umsetzungsstand des Aktionsplans in den Gremien ist hier ebenso zu empfehlen wie eine transparente Darstellung des Umsetzungsstandes an die breitere Öffentlichkeit. Daran sollten Menschen mit Behinderungen standardmäßig beteiligt werden. Die Maßnahmen aus den Aktionsplänen lassen sich hierdurch viel besser zielgruppengerecht umsetzen.

Positiv hervorzuheben ist, dass als Grundlage des Begleitmechanismus ein regelmäßiges Berichtsverfahren zum Stand der Maßnahmenumsetzung vorgesehen ist. Dieses Verfahren sollte den Umsetzungsprozess transparent und überprüfbar machen und auf die Identifikation von Handlungsbedarfen im fortlaufenden Prozess abzielen, wie z.B. Verzögerungen bei der Maßnahmendurchführung. Die Monitoring-Stelle begrüßt die Erstellung eines Zwischenberichts zur Hälfte der Laufzeit.

2.5.2 Evaluation

Der verabschiedete Aktionsplan sieht eine Evaluation als eigenen Prozessschritt vor, konkretisiert das Vorhaben allerdings nicht.²¹ Bei der für 2021 geplanten Konkretisierung des Berichts- und Evaluationsverfahrens ist sicherzustellen, dass zusätzlich zum

²¹ S. 202.

Bericht der Verwaltung eine Evaluation aus menschenrechtlicher Perspektive und durch eine dazu befähigte, unabhängige Institution erfolgt. Neben dem Umsetzungsstand der Maßnahmen sollte auch eine Evaluation der inhaltlichen Rückbindung der Maßnahmen an die UN-BRK und ihre Geeignetheit zu ihrer Umsetzung erfolgen.

2.5.3 Fortschreibung

Die Aufnahme einer Öffnungsklausel in den Aktionsplan ist ebenfalls sehr zu begrüßen, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass voraussichtlich im Jahr 2022 neue „Abschließende Bemerkungen“ des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen²² in Deutschland veröffentlicht werden, die dann in einen offenen und flexiblen Plan aufgenommen werden können. Ein partizipativer Prozess, der es Menschen mit Behinderungen ermöglicht, bei der Formulierung und Auswahl weiterer Maßnahmen teilzuhaben, ist auch hier unbedingt erforderlich.

Die Resultate der Evaluation sollten vor Ende der Laufzeit des Aktionsplans vorliegen und Empfehlungen zu dessen Fortschreibung beinhalten. Der Fortschreibungsprozess wiederum sollte diese aufgreifen und durch eine partizipative und transparente Verfahrensgestaltung getragen werden. Das Verfahren sollte rechtzeitig vorab angekündigt werden. Informationen über das Verfahren und Beteiligungsmöglichkeiten sollten barrierefrei bereitgestellt und eine öffentliche Auftaktveranstaltung durchgeführt werden. Zur Öffnung des Verfahrens auch für Menschen mit Behinderungen außerhalb von Verbandsstrukturen eignen sich niedrigschwellige Verfahrenszugänge zum Einbringen von Vorschlägen (Online-Portal, Telefon). Themenspezifische Formate zur Beratung über Maßnahmenvorschläge sollten eingerichtet und dort durch Zivilgesellschaft und Vertreter_innen der koordinierenden und fachlich-steuernden Stellen der Berliner Senatsverwaltungen diskutiert werden. Alle Entscheidungen über die Auswahl von Maßnahmen sollten von der Landesregierung öffentlich begründet und transparent nachvollziehbar gemacht werden.

Die Monitoring-Stelle empfiehlt:

- Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen vollumfänglich an der Umsetzung des Aktionsplans zu beteiligen;
- den Umsetzungsstand der Maßnahmen kontinuierlich der breiteren Öffentlichkeit bekannt zu machen;
- den Aktionsplan unter Beteiligung der Zivilgesellschaft rechtzeitig menschenrechtlich zu evaluieren und die Evaluations-Ergebnisse bei der Fortschreibung zu berücksichtigen;
- die Fortschreibung entschlossen anzugehen und dafür wirksame Verfahren zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu entwickeln, umzusetzen sowie Mittel dafür bereitzustellen.

²² Bei den „Abschließenden Bemerkungen“ (Concluding Observations) handelt es sich um ein offizielles Dokument im Anschluss an das Staatenprüfverfahren. 2015 wurde die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland zum ersten Mal durch den Ausschuss geprüft. Darin haben die Expert_innen des Ausschusses Probleme bei der Umsetzung aufgedeckt, Kritikpunkte benannt und Empfehlungen formuliert. Die Empfehlungen haben wegweisende Akzente für die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland gesetzt. Bund, Länder und Kommunen waren und sind aufgerufen, sich der Umsetzungsaufträge in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich anzunehmen.

3 Fazit

Die Monitoring-Stelle begrüßt die Entscheidung für diesen Aktionsplan und anerkennt die konzeptionelle und inhaltliche Arbeit, die in ihn geflossen ist. Wenn der Aktionsplan auch nicht alle Kriterien eines modernen menschenrechtlichen Plans erfüllt, stellt er doch einen deutlichen Fortschritt zu den Behindertenpolitischen Leitlinien dar.

Es sind zahlreiche Bemühungen zu erkennen, die Berliner Verwaltung barrierefreier zu machen. Grundsätzliche Probleme bestehen jedoch in der unzureichenden Verfügbarkeit von Daten zu den Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen in Berlin und dem Umsetzungsstand ihrer Rechte. Diese machen eine passgenaue Maßnahmenplanung und die Bewertung des Erfolgs und Misserfolgs von Maßnahmen schwierig. In einigen Bereichen muss festgestellt werden, dass die Kernanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention nicht mit der notwendigen Entschlossenheit vorangetrieben werden. So muss der Abbau von Sonderstrukturen für Menschen mit Behinderungen mit weit größerer Entschlossenheit forciert werden. Die Monitoring-Stelle rät dringend dazu, diese Problembereiche im Rahmen der Fortschreibung des Aktionsplans aufzugreifen und zu beheben.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Frieder Kurbjeweit
LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
April 2021

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.